

Una mirada inclusiva hacia la normativa educativa: limitaciones, posibilidades y controversias.

(Educational law under the gaze of inclusive education: limitations, possibilities and controversies)

Ignacio Haya Salmón

(Universidad de Cantabria)

Susana Rojas Pernia

(Universidad de Cantabria)

Páginas 155-170

ISSN (impreso): 1889-4208

Fecha recepción: 11-02-2016

Fecha aceptación: 01-05-2016

Resumen.

Todos los niños y niñas tienen derecho a la educación, tal y como recogen numerosos textos internacionales. La naturaleza y el alcance de los diferentes tratados marco contribuye a asegurar la universalización de la educación. Sin embargo, el acceso a la educación no garantiza que esta se desarrolle bajo los principios de equidad y justicia social. El esfuerzo de los sistemas educativos por alcanzar una educación inclusiva no siempre se traduce en políticas coherentes con los principios en los que esta se sustenta.

El artículo analiza críticamente la normativa actual e identifica en qué medida se compromete con el ideal de escuelas para todos. A partir del constructo de educación inclusiva se identifican las fracturas más notables entre los discursos legales y los pedagógicos. La necesidad por definir y concretar la "diversidad" desde escenarios alejados de la realidad de los centros educativos se convierte en un freno importante para el desarrollo de culturas, políticas y prácticas inclusivas.

Palabras clave: *Educación Inclusiva, Políticas Educativas, Equidad, Necesidades Educativas Especiales.*

Abstract.

The right of all children to education is reflected in many international conventions. The nature and scope of these agreements helps to ensure that universalization of education turns into reality. However, access to education does not guarantee that it is developed under the principles of equity and social justice. Efforts made by educational systems to achieve an inclusive education do not always translate into policies which respect the principles on which this model is based on.

This paper analyzes current educational laws and identifies how far it is committed to the ideal of schools for everyone. Taking into account the notion of inclusive education, some remarkable fractures between legal and pedagogical discourses are identified. The definition of "diversity" from scenarios which don't consider school-life circumstances becomes an important barrier for the development of inclusive cultures, policies and practices.

Keywords: *Inclusive Education, Educational Policies, Equity, Special Education Needs.*

1.-Introducción.

La perspectiva del derecho fundamental de todas las personas a la educación ha incrementado su protagonismo en organismos internacionales y políticas gubernamentales desde mediados del siglo pasado. Dan cuenta de ello las diferentes declaraciones, convenciones y foros que, en el panorama nacional e internacional, han visto la luz desde que en 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas promulgase la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En materia educativa cabe destacar, entre otros, La Conferencia Mundial sobre la Educación celebrada en Jomtien en 1990, La Declaración de Salamanca (UNESCO, 1994) o la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad (ONU, 2006). Todas ellas reclaman con rotundidad la obligación de los Estados que las suscriben de asegurar un puesto escolar a todos los niños y niñas. Asimismo, coinciden en denunciar enérgicamente la desigualdad en el acceso a la escuela y las situaciones de exclusión que experimentan determinados colectivos como las niñas, las minorías étnicas o las personas con discapacidad, entre otros. A pesar de esto último, son significativos los logros alcanzados en lo que respecta a la universalización de la educación. Solo una década después de la Conferencia de Jomtien, el Foro Mundial sobre Educación celebrado en Dakar (UNESCO, 2000) destacaba el notable incremento de las tasas de escolarización registradas hasta entonces. Como es sabido, la naturaleza y el alcance de estos tratados marco parece explicar la conveniencia de situar al frente lo urgente -en este caso asegurar la universalización de la educación- posponiendo otras cuestiones como, por ejemplo, las referidas a las condiciones en las que tienen lugar los procesos educativos para todo el alumnado. En consecuencia, los colectivos en situación de desventaja han experimentado constantes vulneraciones de derechos básicos. De acuerdo con García Pastor (2012: 97), hasta la aparición de la Convención de los Derechos de las personas con discapacidad no han existido declaraciones internacionales jurídicamente vinculantes que reconozcan, por ejemplo, a este colectivo el derecho a una educación sobre la base de la igualdad de oportunidades. Con todo ello, uno de los desafíos más acuciantes de la educación obligatoria en nuestro país pasa por asegurar respuestas educativas basadas en la equidad, la calidad y el reconocimiento de la diversidad del alumnado. Este desafío se traduce en la urgente y necesaria tarea de someter a revisión y reformular planteamientos pedagógicos ya caducos, válidos únicamente para un sistema educativo en el que hasta hace poco más de dos décadas, determinados grupos e individuos quedaban excluidos.

En paralelo a los avances que se desprenden de las declaraciones mencionadas, se han realizado sucesivas reformas en el sistema educativo español que con mayor o menor acierto han intentado poner freno a la exclusión social. Algunas han abrazado tímidamente una educación pública de calidad para todos, una enseñanza democrática, equitativa y basada en los principios de justicia social. Otras reformas han supuesto, esencialmente, una renovación estética. Esto es, instaladas en el discurso de lo políticamente correcto, perpetúan la existencia de dinámicas y respuestas educativas que vulneran los derechos fundamentales señalados. Más concretamente, los intentos por reformar el sistema educativo general para acoger en su seno a toda la población en edad escolar se inician con la aprobación de la

LOGSE (1990). Desde entonces y hasta la fecha, las sucesivas leyes orgánicas de educación han incorporado, al menos sobre el papel, el principio de atención a la diversidad. Dicho principio refiere la obligación del Estado de garantizar a todos los niños y niñas el derecho a la educación, reconociendo la heterogeneidad del alumnado, combatiendo las desigualdades y adoptando un modelo educativo abierto y flexible que asegure unos resultados escolares aceptables para todos, sin excepción (Martínez, 2005). Las sucesivas reformas educativas han experimentado en nuestro panorama educativo un movimiento pendular, de avances y retrocesos, en el que el derecho a la educación de colectivos en riesgo de exclusión puede verse comprometido.

El objetivo de este artículo es analizar críticamente la normativa actual e identificar en qué medida se compromete con el ideal de escuelas para todos. Para ello, y a partir del constructo de educación inclusiva, los autores identifican las fracturas más notables entre los discursos legales y los pedagógicos. Si bien este análisis se circunscribe a la normativa en materia de atención a la diversidad en Cantabria, los resultados del mismo son discutidos a la luz de otros trabajos que, en esta línea, se han llevado a cabo en otros territorios del Estado.

2.-La necesidad de sintonizar significados sobre la educación inclusiva.

La mayoría de reformas educativas implementadas recientemente en nuestro país se han hecho eco de los planteamientos de la educación inclusiva, sin que ello se traduzca en una lucha activa frente a las situaciones de exclusión socioeducativa y en un modo de asegurar una educación de calidad para todos. La presencia de términos y expresiones acuñados por el movimiento de la inclusión educativa en los textos legales y los discursos políticos no se corresponde necesariamente con un compromiso auténtico con los cambios educativos de vocación inclusiva (Escudero, 2002). En consecuencia, parece oportuno detenernos y compartir el significado que esta adquiere en este trabajo.

Los orígenes de la educación inclusiva corresponden a un giro radical de pensamiento, de marcado carácter ideológico y crítico, en el ámbito de la educación especial y la integración educativa. En sus inicios, esta nueva corriente de pensamiento crítica con el modo habitual de organizar las respuestas educativas proporcionadas al alumnado clasificado bajo el constructo “necesidades educativas especiales” en las escuelas ordinarias (Ainscow, 1991; Skrtic, 1986, 1996; Dyson, 2010) empujaba a revisar el modo en el que la escuela venía respondiendo al conjunto de la diversidad del alumnado (Parrilla, 2002). En el momento actual, la educación inclusiva es entendida como un proceso constante de revisión de las escuelas para “crear entornos educativos en los que todo el alumnado pueda tener éxito, con independencia de su capacidad [...] Significa, simplemente, que todos, también el alumnado con necesidades educativas especiales, son educados en aulas ordinarias con sus iguales, en escuelas de su comunidad” (Porter, 2010:63).

Si bien asumimos que la educación inclusiva es siempre un asunto complejo y controvertido, en tanto que desafía el orden establecido y se encuentra en constante reformulación, existe en la literatura pedagógica amplio consenso a la hora de señalar algunos postulados básicos que configuran el núcleo característico de la

misma. La revisión de algunos trabajos considerados ya un referente obligado en este ámbito nos devuelven una serie de intersecciones que sintetizamos en cuatro aspectos clave (Ainscow, 2001; Slee, 2012; Shapon-Shevin, 2013). En primer lugar, se relaciona con el desarrollo de las escuelas, hace referencia a procesos de reflexión y revisión constante para aumentar la participación de los estudiantes y para reducir su exclusión. Asimismo, conlleva la reestructuración de la cultura, las políticas y las prácticas de los centros educativos para que puedan atender la diversidad del alumnado de su localidad. En tercer lugar, se nutre de una concepción de la diversidad en la que esta es percibida no como un problema a resolver, sino como una riqueza para apoyar el aprendizaje de todos. Finalmente, la inclusión educativa no puede desvincularse del fenómeno de la exclusión, opera de manera recíproca con esta, convirtiéndose en un medio al servicio de la inclusión social en sentido más amplio.

En definitiva, la educación inclusiva pertenece, en palabras de Escudero y Martínez (2011: 88) al “universo de la ética, la justicia social, la democracia profunda y la equidad”. Indiscutiblemente, se convierte en la inspiración y motor de cambios educativos en los que las escuelas se interrogan a si mismas sobre su organización y pedagogía para responder positivamente a la diversidad, garantizando el derecho a una educación de calidad para todos. Lamentablemente, el uso indiscriminado que se ha hecho del término inclusión desde sus orígenes ha provocado que en el momento actual haya perdido prácticamente su auténtico significado (Skrtic, Sailor y Gee, 1996).

Con todo ello, resulta cada vez más pertinente y necesario analizar cuál es el verdadero grado de compromiso, con la educación inclusiva, de la normativa que dice promover reformas educativas para atender a la diversidad al amparo de este modelo educativo.

3.-La legislación educativa como termómetro de políticas inclusivas.

Los procesos de reestructuración en las escuelas están mediados por la confluencia de muchos y diversos factores. En el ámbito de la educación inclusiva, se ha empleado el término “palanca” para señalar aquellas condiciones y procesos que impulsan y favorecen el desarrollo de escuelas más inclusivas (Moliner, 2008). En este sentido, los centros han de iniciar procesos de reflexión colegiada para identificar posibles palancas que movilicen cambios en tres dimensiones interrelacionadas de la vida escolar: la cultura, la política y las prácticas (Booth y Ainscow, 2015). La primera de ellas apela a cuestiones que tienen que ver con lo ideológico y ético, por ejemplo, la concepción que manejamos de la diversidad, el compromiso con la justicia social o los valores que rigen las instituciones. La segunda, alude a aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de las instituciones escolares, los apoyos educativos o las relaciones que se establecen con la comunidad en la que el centro está inmerso. Por último, la tercera dimensión recoge aspectos relativos al currículum, como son la orientación metodológica asumida en los procesos de enseñanza-aprendizaje, la selección de contenidos o las dinámicas y tipo de relaciones que se dan en los centros.

En la vida de las escuelas estas tres dimensiones son insolubles y aparecen de manera interconectada. Considerar cada una de ellas al margen de las otras dos podría desembocar, a priori, en análisis reduccionistas de la complejidad escolar. Sin embargo, como se pone de manifiesto en la “Guía para la educación inclusiva” (Booth y Ainscow, 2015), abordar cada una de ellas por separado facilita la reflexión y el análisis sistemático sobre lo que acontece en los centros educativos. Además, dicha reflexión ha de servirnos para desvelar las “barreras para el aprendizaje y la participación” y las presiones excluyentes a las que están expuestos determinados alumnos.

El interés de este trabajo por analizar la normativa vigente en materia de atención a la diversidad en la Comunidad Autónoma de Cantabria responde, en coherencia con lo anteriormente expuesto, a la necesaria tarea de desvelar los elementos normativos que favorecen o dificultan la toma de decisiones pedagógicas en los centros escolares para avanzar hacia la inclusión. Así, nuestro análisis está estrechamente vinculado con la dimensión política de las escuelas.

Son varios los motivos que invitan a llevar a cabo un análisis de este orden. En primer lugar, nuestro sistema educativo se articula de forma descentralizada. Consecuentemente, las diferentes administraciones educativas han de regular y concretar, respetando un marco común estatal, las medidas de atención a la diversidad que pueden ser implementadas en las escuelas de su territorio. Esta circunstancia podría ayudarnos a comprender el desigual avance de los cambios con orientación inclusiva en nuestra geografía. Esto último a su vez, pone de manifiesto la necesidad de este tipo de trabajos, todavía insuficientes, para profundizar en los debates educativos sobre el estado de la cuestión en materia de inclusión en España (Martínez, De Haro y Escarbajal, 2010:153). En segundo lugar, la dimensión política de las escuelas se ve afectada de manera más directa por los textos legales que se gestan en las administraciones educativas de la comunidad en la que está inmersa que por aquellos otros de carácter más general, en los que se dejan muchos asuntos pendientes de concretar. En las normativas de carácter autonómico encontramos directrices mucho más “pautadas” para que los centros escolares adopten decisiones autónomamente. Estas directrices afectan, por ejemplo, al alumnado que puede beneficiarse de determinadas medidas educativas, los programas o planes que se diseñan para responder a la diversidad o la gestión y organización de los recursos de apoyo. Todas ellas encuentran en estos textos legales una serie de condicionantes sobre los que merece la pena detenerse. Inevitablemente, en la medida en que estos aspectos –relativos a la dimensión política- se ven afectados por la normativa vigente, las dimensiones cultural y práctica resultarán también alteradas.

Esgrimidas las argumentaciones precisas, es el momento de pasar a la acción y presentar, de aquí en adelante, el análisis referido a la situación por la que atraviesa la atención a la diversidad en las etapas de Educación Infantil, Primaria y Secundaria de los centros escolares de Cantabria. Dicho análisis se circunscribe a una serie de variables -identificadas con la dimensión política de las escuelas- que ponemos en diálogo con los principios nucleares de la educación inclusiva.

4.-La atención a la diversidad en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Como anunciábamos, bajo este epígrafe presentamos un análisis panorámico de determinadas variables que condicionan el desarrollo de la atención a la diversidad en relación a la dimensión política de la vida de las escuelas. El foco de análisis será el contenido recogido en los distintos textos legales vigentes en materia de atención a la diversidad en el momento en el que se realiza este estudio, durante el curso 2014/15. Cabe señalar que la fase de recogida de información en este trabajo coincide con la toma de decisiones y elaboración de textos legales que introducirán cambios en el sistema escolar de Cantabria al ir ajustándose el calendario de aplicación de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE, 2013).

Por cuestiones de claridad expositiva, hemos organizado este epígrafe en torno a dos ejes temáticos. El primero ofrece una panorámica actual de la normativa vigente en Cantabria en materia de atención a la diversidad. El otro pone en diálogo los planteamientos de la educación inclusiva con las medidas y recursos que se regulan en los textos legales revisados.

4.1.-Una panorámica sobre la normativa actual en el ámbito de la atención a la diversidad.

Para nuestro análisis se han seleccionado un total de diez textos de distinto rango legal (*tabla 1*) publicados en el Boletín Oficial de Cantabria entre los años 2005-2014. Esta selección se ha realizado atendiendo a dos criterios fundamentales como son 1) la validez de los mismos, esto es, en su totalidad o en parte, continúan siendo vinculantes para los centros escolares; y 2), su contenido, en cuanto que se refieren explícitamente a la atención a la diversidad o aspectos estrechamente conectados con ella. Los textos seleccionados de carácter más general –Ley de Educación de Cantabria y los dos decretos- pretenden definir y caracterizar a grandes rasgos el modelo educativo cántabro y, particularmente, el modelo de atención a la diversidad en esta comunidad autónoma. Por su parte, los textos de menor rango legal –órdenes y resoluciones- precisan las actuaciones, medidas y funciones que los centros escolares y sus profesionales han de llevar a cabo para ofrecer una respuesta educativa atenta con la diversidad. Una primera aproximación a este panorama normativo actual desvela algunas consideraciones que merece la pena señalar para enmarcar este trabajo.

En apenas una década, desde que en el año 2005 se publicase el primer texto legal en el que Cantabria presenta su modelo de atención a la diversidad, hemos asistido un creciente desarrollo normativo en este ámbito. Ese notable incremento denota la preocupación de la Administración educativa por incorporar en los debates pedagógicos autonómicos la búsqueda de estrategias para responder a la creciente diversidad social y escolar. En principio esta cuestión puede ser valorada positivamente. Ahora bien, se observan en los textos revisados algunas controversias y confusiones terminológicas que amplían este análisis:

- En todos los textos, el concepto de atención a la diversidad se vincula con la defensa de un modelo de escuela *más inclusiva e integradora*. El uso conjunto e

indistinto de estos dos términos no está exento de contradicciones. Como ha señalado la literatura sobre educación inclusiva, cada uno de ellos responde a modelos de escuela distintos, en ningún caso equiparables. Es necesario mencionar que la educación inclusiva es duramente crítica con algunas respuestas asumidas por la integración, por ejemplo, con la existencia de un sistema “dual” de centros y aulas específicas para determinados alumnos.

- Aquellos textos que aspiran a precisar, concretar y articular la organización de la atención a la diversidad en las escuelas (documentos nº 6, 8 y 9, por ejemplo) conllevan la creación de servicios, estructuras o figuras que se caracterizan por su elevado nivel de especialización, alejándose en cierta manera del entramado general del sistema escolar.

- Los esfuerzos por categorizar y ordenar al alumnado susceptible de recibir una respuesta educativa distinta a la ordinaria, bajo la dudosa fundamentación de asegurar los mejores resultados en su aprendizaje y desarrollo, copan los textos legales revisados (documentos nº 4 al 10).

- Por último, la necesidad de ir ajustando la normativa autonómica a los vertiginosos cambios legales a nivel estatal tiene consecuencias negativas para los centros. Así, conviven nuevos textos legales con otros que, solo en determinadas cuestiones, tienen una vigencia caduca o emplean términos y clasificaciones que se contradicen entre sí. Esta cuestión desvela una barrera en la dimensión política para las escuelas que deben tomar decisiones organizativas atendiendo a criterios, cuando menos, volubles.

Normativa	Aspectos destacables
(Documento nº1) Ley 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación de Cantabria.	Texto de mayor rango legal en la C.A. de Cantabria en materia educativa. Ve la luz al amparo de la LOE (2006), en el momento actual modificada por la LOMCE (2013). En su Título II sobre Equidad en la educación hace referencia explícita a la necesidad de adoptar el modelo de educación inclusiva: <i>“todos los agentes educativos deben contribuir, desde el compromiso y la responsabilidad, a la búsqueda de una educación inclusiva e integradora”</i> .
(Documento nº2) Decreto 98/2005, de 18 de agosto, de Ordenación de la Atención a la Diversidad en las enseñanzas escolares y la educación preescolar en Cantabria.	Texto aprobado en el año 2005 a raíz de la derogada Ley de Calidad Educativa (2002). Sigue siendo el texto legal de referencia en Cantabria, a excepción de aquellos aspectos que no se opongan a normativa de rango superior o equivalente publicada con posterioridad. Este es el caso, por ejemplo, de la clasificación del alumnado en función de necesidades educativas específicas. Es el primer texto legal en el que se define el modelo de atención a la diversidad propuesto por la Administración educativa. En su apartado introductorio señala que <i>“la atención a la diversidad ha de ser favorecedora de la integración escolar y la inclusión social”</i> . Recoge la obligatoriedad de todos los centros subvencionados con fondos públicos a elaborar Planes de Atención a la Diversidad e incluir medidas para responder a la diversidad del alumnado en los centros escolares.

<p>(Documento nº3)</p> <p>Orden EDU 5/2006, de 22 de febrero, por la que se regulan los Planes de Atención a la Diversidad y la Comisión para la Elaboración y Seguimiento del Plan de Atención a la Diversidad en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de Cantabria.</p>	<p>Estos tres documentos precisan el Decreto de Atención a la Diversidad en Cantabria. En ellos se recoge de forma detallada los procesos que han de seguir los centros para elaborar los planes de atención a la diversidad, el tipo de medidas que pueden formar parte de los mismos (proporcionando ejemplos de cada una de ellas) y la creación de una comisión específica para dinamizar este ámbito. Además, se detallan las funciones de los distintos profesionales en el ámbito de la atención a la diversidad.</p>
<p>(Documento nº4)</p> <p>Resolución de 22 de febrero de 2006, por la que se proponen diferentes medidas de atención a la diversidad con el fin de facilitar a los Centros Educativos de Cantabria la elaboración y desarrollo de los Planes de Atención a la Diversidad.</p>	
<p>(Documento nº 5)</p> <p>Orden EDU/21/2006, de 24 de marzo, por la que se establecen las funciones de los diferentes profesionales y Órganos, en el ámbito de la atención a la diversidad, en los Centros Educativos de Cantabria.</p>	
<p>(Documento nº6)</p> <p>Orden ECD/11/2014, de 11 de febrero, que regula la evaluación psicopedagógica en el sistema educativo de la Comunidad Autónoma de Cantabria.</p>	<p>Ambos textos son aprobados al amparo de la LOMCE (2013). La finalidad de los mismos es regular, entre otros aspectos, <i>“el proceso para la elaboración de la evaluación psicopedagógica, el contenido de los informes psicopedagógicos y dictámenes de escolarización que se deriven de ella y las técnicas e instrumentos para llevarla a cabo”</i>. Asimismo, se reconoce la evaluación psicopedagógica como el proceso previo a la toma de decisiones para ajustar la respuesta educativa del alumnado, sobre todo cuando este pueda beneficiarse de una atención educativa diferente a la ordinaria. Se concretan quiénes son los alumnos y alumnas susceptibles de <i>“requerir una atención educativa diferente a la ordinaria”</i>, esto es, quiénes pueden ser considerados como alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.</p>
<p>(Documento nº7)</p> <p>Resolución de 24 de febrero de 2014, que concreta las necesidades específicas de apoyo educativo y los modelos de informe de evaluación psicopedagógica.</p>	
<p>(Documento nº8)</p> <p>Decreto 33/2014, de 3 de julio, que crea el Equipo</p>	<p>Bajo el marco de la LOMCE (2013) se crea un nuevo servicio educativo en Cantabria para asegurar los recursos necesarios para los alumnos que requieran una <i>“atención educativa diferente a la ordinaria”</i></p>

Específico de Atención a las Alteraciones de las Emociones y Conducta en el Alumnado en las Enseñanzas No Universitarias de la Comunidad Autónoma de Cantabria.	<i>derivada de problemas graves de la conducta relacionadas con dificultades de regulación internas, [...] dado el aumento de su gravedad y repercusiones tanto en el propio desarrollo del alumnado como para la comunidad educativa”.</i>
(Documento nº9) Orden EDU/1/2008, de 2 de enero, por la que se regulan los programas de diversificación curricular en los centros que imparten Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Cantabria.	Texto resultante de la LOE (2006) en el que se concreta el proceso de toma de decisiones que han de seguir los centros para realizar diversificaciones del currículo en la ESO. Se concreta el alumnado susceptible de ser destinatario de esta medida, que entre otras cuestiones le permitiría obtener el título de Educación Secundaria Obligatoria participando de un itinerario formativo distinto al ordinario, basado en el tronco curricular común.
(Documento nº10) Orden ECD/37/2013, de 27 de marzo que aprueba el Plan Regional de Prevención del Absentismo y el Abandono Escolar en la Comunidad Autónoma de Cantabria.	Texto aprobado al amparo de la LOE (2006). En su apartado introductorio señala que el texto es una revisión profunda del primer programa de prevención y control del absentismo y el abandono escolar en Cantabria aprobado en 2008. Concretamente, recoge entre sus objetivos “ <i>promover la incorporación y la asistencia continuada del alumnado al proceso educativo y evitar el absentismo, factor de desigualdad y de riesgo de exclusión social</i> ”.

Tabla 1. Normativa sobre la Atención a la Diversidad en Cantabria (Fuente: Elaboración propia)

4.2.-¿Qué propuestas se contemplan en la normativa? ¿En qué medida favorecen el desarrollo de escuelas más inclusivas?.

4.2.1.-La concreción de distintas medidas para dar respuesta a la diversidad.

El decreto 98/2005 de ordenación de la atención a la diversidad (documento nº2), define esta como “*el conjunto de acciones educativas que, en un sentido amplio, intentan dar respuesta a las necesidades de todo el alumnado, así como prevenir y atender las necesidades, temporales o permanentes, que requieren una actuación derivada de factores personales o sociales*”. Asimismo, en su artículo tercero, establece como principios generales de actuación los siguientes: a) *Favorecer la integración escolar y la inclusión social*, b) *insertarse en la organización del centro*, c) *estar inmersa en el currículo*, d) *basarse en la reflexión conjunta y en la colaboración entre el profesorado y las familias* y d) *potenciar la apertura del centro al entorno y el uso de las redes de recursos sociales de la comunidad*.

A partir de este momento, la Administración valiéndose de sucesivos textos legales impulsará una serie de reformas y cambios que han de acometer todos los centros escolares (documentos nº 3-5). De este modo, podemos afirmar que, en forma de procesos verticales, las escuelas son llamadas a iniciar cambios orquestados desde el gobierno regional. Ante tal situación cabe plantearse que determinadas escuelas tengan dificultades o muestren reticencias para iniciar procesos que además de complejos, pueden ser percibidos como innecesarios o impuestos. En términos

estructurales, este planteamiento se aleja bastante de los procesos de abajo-arriba por los que apuesta la educación inclusiva.

En cualquier caso, cada uno de los centros escolares de Cantabria inicia la elaboración de su propio Plan de Atención a la Diversidad que se insertará en su Proyecto Curricular. De un modo u otro, la atención a la diversidad pasa a ocupar mayor espacio en los claustros escolares y muchas de las actuaciones que se venían desarrollando adquieren mayor visibilidad en la vida pedagógica. De hecho, los textos legales referidos anteriormente detallan una serie actuaciones, planes y decisiones educativas que afectan al curriculum, la coordinación entre profesionales y a la organización de los centros. Estas actuaciones se recogen bajo el término de “medidas de atención a la diversidad”. En Cantabria, estas medidas adoptan tres formas distintas en función de las modificaciones que introducen y los destinatarios a los que se dirigen (*tabla 2*). Las actuaciones propuestas abarcan desde las más generales u *ordinarias*, en las que los elementos prescriptivos del curriculum no se ven alterados, hasta otras de carácter más *extraordinario* que modifican profundamente dichos elementos o las modalidades de escolarización.

Tipo de medidas	¿Qué forma adoptan en los centros? Ejemplos
ORDINARIAS - Prevención de posibles dificultades del alumnado. - No alteran significativamente elementos esenciales del curriculum.	- Facilitar desde los centros la coordinación entre el profesorado. - Diversificar los procedimientos de evaluación. -Actividades de recuperación y refuerzo a cargo de los tutores. -Posibilitar la docencia compartida.
ESPECÍFICAS - Dar respuesta a necesidades específicas de apoyo educativo de determinados alumnos. -Modifican significativamente elementos esenciales del curriculum.	-Programas específicos para alumnado con dificultades de aprendizaje. Pueden desarrollarse en agrupamientos distintos al grupo de referencia. -Adaptaciones curriculares significativas individualizadas. -Apoyo especializado dirigido al alumnado con necesidades educativas especiales.
EXTRAORDINARIAS - Dar respuesta a las necesidades educativas especiales que puedan presentar determinados alumnos. - Requieren alteraciones muy significativas de elementos esenciales del curriculum, de la organización escolar o de la modalidad de escolarización.	-Escolarización en centros o unidades de educación especial. -Escolarización combinada.

Tabla 2. Tipos de medidas y ejemplos
(Fuente: Elaboración propia)

Los actuaciones que a modo de ejemplo se recogen en la tabla anterior, extraídas de la propia normativa, nos sitúan ante un continuo de medidas que han aplicarse

priorizando aquéllas de carácter ordinario –es decir, que mantienen al alumnado destinatario lo más próximo posible al currículo y espacios de participación y aprendizaje compartidos con sus iguales-. Estas, en tanto que actuaciones que invitan a repensar el funcionamiento de las escuelas y aulas regulares para responder a la diversidad, aumentando la participación y aprendizaje de todo el alumnado, se convierten en posibles palancas de cambio para la inclusión.

Por otro lado, la justificación de las medidas específicas y extraordinarias en la normativa supone un fuerte revés para el desarrollo de sistemas escolares inclusivos, dada su naturaleza. Para el alumnado destinatario de las mismas, se abre la puerta a una atención educativa distinta y en paralelo a la ordinaria. Por diversas razones, acaban convirtiéndose en barreras insalvables para la educación inclusiva.

En primer lugar, la distinción de medidas contempladas en la normativa contribuye a una “dualización de la enseñanza” (Martínez, 2011:173). La cultura escolar se contamina de valores poco deseables en relación a la diversidad. De esta manera, el alumnado y profesorado que se beneficia de respuestas “ordinarias”, cuenta con mayores oportunidades de participar en la vida escolar, de desarrollar su sentido de pertenencia a la comunidad y de ser percibido con cierto prestigio en los centros. Por el contrario, el colectivo de alumnos y profesores que ocupan la mayoría de servicios y programas “especiales” se ve expuesto a procesos de estigmatización y segregación, volviéndose invisible a los ojos de la institución.

En segundo lugar, como apuntan González, Méndez y Rodríguez (2009), la aplicación de medidas específicas y extraordinarias a modo de parches reparadores, resta fuerza a los intentos por mejorar las dinámicas de las escuelas para que todos tengan cabida. La posibilidad de contar con medidas específicas para alumnos concretos aumenta el riesgo de asumir como válida la opción menos “incómoda” para los centros, ya de por sí sometidos a numerosas presiones. De este modo, los procesos de revisión sobre la propia organización y la toma de decisiones colegiada se ven afectados negativamente. Cuando el orden establecido no es cuestionado, difícilmente tendrá lugar la identificación de barreras para la inclusión en la dimensión política de los centros.

Por último, la adopción de medidas extraordinarias y específicas solo para determinado alumnado -que en teoría se beneficiaría de una respuesta educativa distinta a la ordinaria-, ha sido siempre objeto de crítica por parte del modelo inclusivo (Tomlinson, 1992; Porter, 2010). Los procesos de clasificación del alumnado con “necesidades especiales” responden, a tenor de las pautas que se establecen en la normativa, a modelos de clara influencia clínica, basados en el déficit. Así, por ejemplo, la orden que regula la evaluación psicopedagógica en Cantabria reconoce, en su artículo 7, un conjunto de técnicas e instrumentos que en su mayoría aspiran a “examinar los niveles de desarrollo individual del alumno”. A pesar de tomar en consideración factores contextuales (familiares, sociales y curriculares), el peso de las variables individuales sigue siendo determinante para justificar la dotación de recursos y medidas de apoyo. En los intentos por determinar

qué alumnado es susceptible de incorporarse a las medidas extraordinarias, las personas con discapacidad experimentan mayores trabas que el resto para escapar a la preocupación por la categorización. El resultado es que estas políticas de clasificación, consiguen “distraer la atención de las cuestiones referidas a las razones por las que las escuelas no enseñan satisfactoriamente a determinados alumnos” (Ainscow, 2001:245). Además, como pone de manifiesto la literatura especializada, los sistemas educativos que desarrollan este tipo de actuaciones han experimentado un aumento significativo de la proporción de alumnos clasificados como con “necesidades educativas especiales”, generalmente con el fin de conseguir recursos adicionales (Ainscow, 1991; Daniels, 2006).

4.2.2.-La creación de nuevos recursos de apoyo para pasar a la acción.

El desarrollo del modelo de atención a la diversidad en Cantabria ha venido acompañado de un notable incremento en la creación de servicios, estructuras y profesionales para apoyar a los centros y su alumnado. A las figuras de apoyo especializado existentes en los centros –adquiridas en su mayoría a partir de la reforma promovida por la LOGSE (1990)– se suman nuevas estructuras y profesionales tanto dentro como fuera de los centros. Entre otras, se crean en Cantabria Unidades de Orientación Educativa en los centros de Infantil y Primaria, nuevas comisiones para elaborar los planes de atención a la diversidad, Aulas de Dinamización Intercultural y Coordinadores de interculturalidad o un Equipo específico de atención a las alteraciones de las emociones y conducta. Inicialmente, esta dotación de recursos humanos y pedagógicos pone de manifiesto el interés de la Administración educativa por asegurar que las “reformas” impulsadas se traduzcan en hechos. Como es sabido, los centros precisan de recursos que apoyen sus esfuerzos por responder adecuadamente a la diversidad. Sin embargo, la mera dotación de recursos no va necesariamente acompañada de una mejor respuesta educativa, más aún cuando estos se dirigen a alumnado específico. Precisamente, la educación inclusiva cuestiona taxativamente la creación de estructuras y servicios altamente especializados. En este sentido, el desarrollo normativo de la atención a la diversidad en Cantabria cuenta con varios documentos que delimitan las funciones y tareas de estructuras y figuras especializadas de nueva creación (documentos 5, 6, 8 y 10). La asignación de profesionales o servicios a tipos de alumnado -con necesidades educativas especiales, dificultades específicas de aprendizaje y/o incorporación tardía- refleja el reduccionismo en el que acaba convertido el término de diversidad y convierte la inclusión en un proceso desde el que “manejar” al alumnado definido como problemático (Armstrong, Armstrong y Spandagou, 2011). Asimismo, se defienden modos de trabajo basados en la responsabilidad compartida y la colaboración entre profesionales, tal y como defiende el modelo de educación inclusiva. Sin embargo, el grado elevado de especialización y compartimentación no facilita el tipo de relaciones que sustentan el trabajo colaborativo entre los agentes educativos y favorece el desarrollo de culturas profesionales balcanizadas. Como señala Martínez (2005:23) “en la vida escolar cotidiana, el diseño curricular, el seguimiento del alumnado [...] se terminan haciendo de forma separada entre los

profesionales a los que se les responsabiliza de la docencia ordinaria y aquellos a los que se les asigna o eligen libremente alguna de las modalidades de atención a la diversidad". En este sentido y como ejemplo, es significativo que se regule a través de distintas circulares el apoyo de algunos Centros de Educación Especial a los centros ordinarios y que esto se concrete en la definición de nuevos equipos específicos que atienden solo al alumnado valorado con necesidades educativas especiales y a demanda de los centros ordinarios. La atención a determinado alumnado o en determinada modalidad de escolarización (por ejemplo, educación combinada) y desde determinados lugares -modelo de apoyo experto-, difícilmente puede facilitar los procesos de reestructuración necesarios (varios autores, 2016). Es más, la necesidad por definir y concretar la "diversidad" desde escenarios alejados de la realidad de los centros educativos, se convierte en un freno para el desarrollo de la educación.

5.-Consideraciones finales.

En ningún caso los planteamientos recogidos en este artículo aspiran a convertirse en una discusión cerrada y definitiva. Más bien, su sentido último es contribuir y animar debates necesarios en relación al desarrollo de la educación inclusiva en nuestro país.

Los aspectos abordados, fruto del análisis de normativa educativa en una comunidad autónoma concreta, desvelan una serie de condicionantes compartidos con los que contemplan trabajos que han inspirado este (García Pastor, 2012; González, Méndez y Rodríguez, 2009; Martínez, 2005; Martínez, De Haro y Escarbajal, 2010). Así, se evidencia el interés de las administraciones por dar respuesta a la diversidad de los centros. Sin embargo, todos concluyen que el modo de articular dichas respuesta se distancia, en muchas de sus decisiones, de los planteamientos de la inclusión educativa.

En este sentido, el desarrollo normativo de la atención a la diversidad en Cantabria, contempla algunos aspectos que merecen ser revisados si, como defiende, su ideal es el de una escuela inclusiva. El entramado de normas, medidas, servicios y profesionales que surgen para responder a la diversidad refuerza un discurso en el que prima la urgencia de buscar "lugares y medidas concretas" para "alumnos concretos" que no se ajustan a los entornos educativos ordinarios. Los intentos por introducir cambios en las prácticas educativas parecen estar técnicamente regulados, a través de normativa, y no tanto fundamentados en revoluciones ideológicas y éticas iniciadas desde las escuelas. En consecuencia, los centros escolares reciben mensajes de cambio en los que el término "inclusión" se va devaluando, con el riesgo de ponerse al servicio de cambios y transformaciones que desvirtúan su significado genuino.

Con todo ello, nos atrevemos a afirmar que la revisión de normativa que regula la atención a la diversidad es, y seguirá siendo, una tarea necesaria. Más aun en un escenario tan cambiante, caracterizado por la ausencia de pactos educativos globales, en los que el derecho a una educación de calidad se ve amenazado por políticas de recortes e intentos por "ordenar" las diferencias con el pretexto de ajustar

al máximo las respuestas educativas, hasta apartarlas de los recursos pensados para todos.

Afortunadamente, en paralelo a los cambios que se derivan de las reformas impulsadas, en nuestro contexto emergen experiencias e iniciativas que sí avanzan en la construcción de comunidades educativas más inclusivas. La investigación inclusiva se ha hecho eco de las mismas y nos plantea un abanico de posibilidades sobre las que continuar indagando para identificar qué elementos actúan a modo de palancas de cambio en los centros educativos (Susinos, 2002; Bunch, 2008; Lledó, 2010; Moliner, 2014).

En conclusión, la intersección resultante entre el modelo de educación inclusiva, el análisis de las prácticas escolares y la propia investigación educativa se configura como el lugar idóneo para someter a revisión constante los cambios y reformas propuestos por la administración educativa.

6.-Referencias.

- Ainscow, M. (2001). *Desarrollo de escuelas inclusivas. Ideas, propuestas y experiencias para mejorar las instituciones educativas*. Madrid: Narcea.
- (1991). *Effective schools for all*. Londres: Fulton.
- Armstrong, D., Armstrong, A. y Spandagou, I. (2011). Inclusion: by choice or by chance?. *International Journal of Inclusive Education*, 15 (1). 29-39.
- Booth, T., y Ainscow, M. (2015). *Guía para la educación inclusiva: desarrollando el aprendizaje y la participación en los centros escolares*. FUHEM.
- Bunch, G. (2008). Claves para una educación inclusiva exitosa. Una mirada desde la experiencia práctica. *Revista de educación inclusiva*, 3 (1). 69-84.
- Daniels, H. (2006). The dangers of corruption in special needs education. *British Journal of Special Education*, 33 (1). 49.
- Dyson, A. (2010). Cambios en la perspectiva sobre la educación especial desde un enfoque inglés. *Revista de educación inclusiva*, 1. 77-89.
- Escudero, J.M. (2002). *La reforma de la reforma. ¿Qué calidad, para quiénes?* Barcelona: Ariel .
- Escudero, J.M. y Martínez, B. (2011). Educación inclusiva y cambio escolar. *Revista Iberoamericana de Educación*, 55. 85-105.
- García Pastor, C. (2012). ¿Suscribe la normativa actual una política comprometida y activa con la Educación Inclusiva? *Revista de educación inclusiva*, 5 (3). 87-100.
- González, M.T., Méndez, R.M. y Rodríguez, M.J. (2009). Medidas de atención a la diversidad: legislación, características, análisis y valoración. *Profesorado. Revista de curriculum y formación del profesorado*, 13 (3). 79-105.
- Lledó, A. (2010). Una revisión sobre la respuesta educativa de los centros escolares en el cambio hacia la inclusión educativa. *Revista de educación inclusiva*, 3 (3). 1-16.
- Martínez, B. (2011). Luces y sombras de las medidas de atención a la diversidad en el camino de la inclusión educativa. *Revista Interuniversitaria de Formación de Profesorado*, 25, (1). 165-183.

- (2005). Las medidas de respuesta a la diversidad: Posibilidades y límites para la inclusión escolar y social. *Profesorado. Revista de curriculum y formación del profesorado*, 9 (1). 1-31.
- Martínez, R., De Haro, R. y Escarbajal, A. (2010). Una aproximación a la Educación Inclusiva en España. *Revista de educación inclusiva*, 3 (1). 149-184.
- Moliner, O. (2014). Una mirada sobre los escenarios de resistencia creativa ante la segregación y la exclusión del alumnado. *Revista de educación inclusiva*, 7 (1). 16-29.
- (2008). Condiciones, procesos y circunstancias que permiten avanzar hacia la inclusión educativa: retomando las aportaciones de la Experiencia Canadiense. *REICE. Revista electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6 (2). 27-44.
- ONU (2006). *Convención para los derechos de las personas con discapacidad*. Nueva York: Naciones Unidas
- Parrilla, A. (2002). Acerca del origen y sentido de la educación inclusiva. *Revista de Educación*, 327. 11-30.
- Porter, G. (2010). Making Canadian schools inclusive: a call to action. *Education Canada*, 48 (2). 62-66.
- Sapon-Shevin, M. (2013). La inclusión real: una perspectiva de justicia social. *Revista de investigación en Educación*, 11 (3). 71-85.
- Skrtic, T. (1986). The crisis in special education knowledge: a perspective on perspectives. *Focus on exceptional children*, 18 (9). 1-15.
- Skrtic, T. (1996). La crisis en el conocimiento de la educación especial: una perspectiva sobre la perspectiva. En B.M. Franklin (Ed.), *Interpretación de la discapacidad* (pp. 35-72). Barcelona: Pomares-Corredor.
- Skrtic, T., Sailor, W. y Gee, K. (1996). Voice, collaboration and Inclusion. *Remedial and Special Education*, 17 (3). 142-157.
- Slee, R. (2012). *La escuela extraordinaria. Exclusión, escolarización y educación inclusiva*. Madrid: Morata.
- Susinos, T. (2002). Un recorrido por la inclusión educativa española. Investigaciones y experiencias más recientes. *Revista de Educación*, 327. 49-68.
- Tomlinson, S. (1992). ¿Por qué Johnny no puede leer? Teoría crítica y educación especial, en García Pastor (Ed.), *La investigación sobre la integración: tópicos, aproximaciones y procedimientos* (pp. 31-46). Salamanca: Amarú.
- UNESCO (1994). *Declaración de Salamanca y marco de acción sobre necesidades educativas especiales*. Salamanca: Unesco
- UNESCO (2000). Informe final. Foro mundial sobre la educación. Paris: Unesco.
- Varios autores (2016). Los centros de Educación Especial como Centro de Recursos en el marco de una Escuela Inclusiva. Reseña para un debate. *Profesorado. Revista de curriculum y formación del profesorado*. [En prensa]

Sobre los autores:

Dr. Ignacio Haya Salmón

Profesor en el área de Didáctica y Organización Escolar

Departamento de Educación. Universidad de Cantabria.

Edif. Interfacultativo. Avda. de los Castros, s/n. Santander 39005 (Cantabria)

Correo electrónico: hayai@unican.es

Dra. Susana Rojas Pernia

Profesora en el área de Didáctica y Organización Escolar

Departamento de Educación. Universidad de Cantabria.

Edif. Interfacultativo. Avda. de los Castros, s/n. Santander 39005 (Cantabria)

Correo electrónico: rojass@unican.es